

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **JUDr. F. K.**, zastoupen Mgr. Petrou Raškovou, advokátkou, se sídlem Šaldova 466/34, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy České republiky**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: Ředitelství silnic a dálnic České republiky, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, zastoupená JUDr. Ing. Milošem Olíkem, PhD., LLM, advokátem, se sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 4. 4. 2018, č. j. 12/2018-510-RK/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 7. 2018, č. j. 38 A 1/2018 - 71,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 7. 2018, č. j. 38 A 1/2018 - 71, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobce domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 7. 2018, č. j. 38 A 1/2018 - 71 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 4. 4. 2018, č. j. 12/2018-510-RK/3 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[2] **Napadeným rozhodnutím** žalovaný zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 4. 12. 2017, č. j. 94/2015-910-IPK/22, kterým bylo vydáno

stavební povolení na stavbu „Dálnice D11, stavba 1107 Smiřice – Jaroměř“ v rozsahu uvedených 28 stavebních objektů, která je součástí dopravní infrastruktury ve smyslu ustanovení § 1 odst. 2 písm. a) zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů. Žalovaný podrobně popsal průběh předmětného stavebního řízení, přičemž vysvětlil, že žalobce poukazoval na to, že je vlastníkem pozemků parc. č. X (dále též „pozemek 1“) a parc. č. X (dále též „pozemek 2“) v k. ú. H., na nichž má být prováděna stavba dle žádosti stavebníka, aniž by k tomu měl stavebník příslušné oprávnění. V reakci na tuto skutečnost vzal stavebník svou žádost částečně zpět, a to v rozsahu stavebních objektů SO 136.1 (Příjezd k DUN SO 352) a SO 352 (Dešťová usazování nádrž na SO 310); speciální stavební úřad poté dospěl k závěru, že předmětné stavební objekty jsou fakticky součástí související (jiné) stavby silnice I/33 a usnesením ze dne 30. 11. 2017 správní řízení v této části zastavil. Předmětná stavba byla v rozsahu zbývajících stavebních objektů následně povolena.

[3] K otázce účastenství žalobce v předmětném řízení žalovaný vysvětlil, že před zúžením žádosti o stavební povolení byl účastníkem řízení podle ustanovení § 109 písm. c) a písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), po vynětí dvou výše specifikovaných stavebních objektů přestal být účastníkem dle ustanovení § 109 písm. c) stavebního zákona, avšak zůstal účastníkem řízení dle písm. e) téhož ustanovení, neboť je vlastníkem sousedního pozemku, jehož vlastnické právo přitom může být stavebníkem dotčeno. Žalovaný dále konstatoval, že předmětné řízení představuje řízení s velkým počtem účastníků, tudíž je možné doručovat písemnosti veřejnou vyhláškou, přičemž žalobci nebylo nutné doručovat písemnosti jednotlivě. Doručováním veřejnou vyhláškou ostatně žalobce nebyl nijak zkrácen, neboť v průběhu správního řízení svá práva uplatňoval. Ve vztahu k výtkám žalobce, že přeložka silnic I/33 a I/37 představuje nedílnou součást stavby D11 v části Smiřice – Jaroměř, tudíž o ní musí být rozhodnuto v předmětném řízení, žalovaný vysvětlil, že Ministerstvo dopravy není speciálním stavebním úřadem pro vydávání stavebního povolení pro silnice I. třídy, jímž je příslušný krajský úřad. K realizaci předmětné přeložky tedy dojde, pouze o ní musí rozhodnout jiný stavební úřad (krajský úřad). Pokud je ve výroku stavebního povolení stanoveno, že stavebník zajistí vytýčení prostorové polohy stavby podle ověřené dokumentace orgánem nebo organizací k tomu oprávněnou, žalovaný vysvětlil, že hlavní stavba se nachází přibližně 800 metrů od pozemků žalobce, jichž se tak vytýčení netýká, jelikož pozemky žalobce nejsou dotčeny žádnými stavebními objekty řešenými v napadeném stavebním povolení. Přeložka silnice I/33 není součástí objektové skladby předmětného povolení. Zákres v situaci nemá na tuto skutečnost žádný vliv, přičemž vycházel z toho, že projektant zpracovává projektovou dokumentaci vždy jako celek, a to se všemi objekty bez ohledu na další příslušnost speciálních stavebních úřadů. Předmět řízení je však jednoznačně vymezen ve výrokové části stavebního povolení. Pokud by snad stavební povolení uložilo stavebníkovi povinnost, kterou ve skutečnosti splnil již před vydáním stavebního povolení, nezakládá tato skutečnost nezákonnost takového povolení. K tvrzení žalobce, že na jeho pozemcích již v současné době probíhá stavební činnost, žalovaný odvětil, že to žalobce nijak neprokázal. Nadto by se tím žalovaný nemohl zabývat, neboť pozemky žalobce nejsou předmětem správního řízení a žalovaný nemůže řešit

jakoukoli stavební činnost, neboť k tomu nemá pravomoc. Předmětné stavební povolení nedává stavebníkovi žádné právo nakládat s předmětnými pozemky. Ve vztahu k obavám žalobce stran kontaminace půdy a nedodržení požadavků závazného stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 14. 12. 2015 žalovaný opět vyslovil, že tyto skutečnosti se týkají jiných staveb než těch, které jsou předmětem správního řízení.

[4] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce **žalobu** ze dne 17. 4. 2018, v níž namítal, že byla porušena jeho procesní práva tím, že před vydáním rozhodnutí nebyl seznámen s podklady pro vydání rozhodnutí, tudíž neměl možnost se k nim vyjádřit. Poukázal přitom na to, že žalovaný změnil svůj náhled na účastenství žalobce v předmětném správním řízení. Jeho procesní práva byla rovněž porušena tím, že jednotlivá rozhodnutí byla žalovaným nesprávně doručována veřejnou vyhláškou, a nikoli jednotlivě přímo jeho zmocněné zástupkyni do datové schránky. Nebyly splněny podmínky pro existenci řízení s větším počtem účastníků, neboť dle samotného žalovaného byl účastníkem řízení žalobce a osoba zúčastněná na řízení. Tím, že napadené rozhodnutí bylo spolu s identifikačními údaji žalobce zveřejněno na úřední desce žalovaného, došlo k narušení jeho informačního soukromí. K věci uvedl, že závěry stran oddělitelnosti dvou staveb, u nichž došlo ke zpětvzetí žádosti, jsou nepřezkoumatelné, neboť nebylo vysvětleno, jak tyto dva stavební objekty souvisí se stavbou okružní křižovatky, přičemž žalovaný rovněž přehlédl jeho námitku, že odpadní voda z dálnice (bez řádné regulace a čištění) bude protékat po jeho pozemku 2. Žalobce trval na tom, že byl účastníkem předmětného stavebního řízení, a to s ohledem na nedílnost stavby okružní křižovatky přeložky I/33 a I/37 s vlastním tělesem dálnice, což vyplývá z ostatních rozhodnutí vydaných v dané věci a samotného jednání osoby zúčastněné na řízení, která se snaží nabýt pozemek 1 do svého vlastnictví. Za důležité považoval i to, že pozemek 1 byl již před vydáním stavebního povolení koncem roku 2015 vytýčen jako součást budoucí dálnice D11, čímž došlo k oddělení tohoto pozemku od dalších nemovitostí žalobce, přičemž na tomto pozemku byl bez jakéhokoli povolení prováděn ze strany osoby zúčastněné na řízení geologický průzkum. Závěr o existenci samostatné stavby okružní křižovatky přeložky je tak v rozporu s obsahem spisu a faktickým jednání všech zúčastněných stran. Žalobce dále poukazoval na to, že je vlastník pozemku 2, který je určen k odvodnění stavby předmětné dálnice. Ačkoli osoba zúčastněná na řízení vzala zpět návrh na stavební povolení na usazovací nádrž DUN – SO 352, bude tento pozemek stavbou dálnice zasažen, neboť pouhým napojením na stávající odvodňovací systém bude tento pozemek fakticky užíván v důsledku předmětné stavby, a to odtékající vodou z dálnice. Žádné další řízení v tomto směru není vedeno. Ostatně již v současné době dochází k protiprávnímu užívání pozemku žalobce ze strany Státního pozemkového úřadu, aniž by toto bylo kýmkoli řešeno. Za podstatné rovněž považuje to, že žalovaný nevyčkal na vyřešení majetkoprávních otázek mezi žalobcem a státem.

[5] V **napadeném rozsudku** krajský soud vyšel z obsahu správního spisu a zejm. z toho, že stavebník (osoba zúčastněná na řízení) vzal zpět svou žádost o stavební povolení ohledně SO 352 (dešťová usazovací nádrž) a SO 136.1 (příjezd k DUN SO 352). Soud přitakal žalovanému, že předmětné řízení bylo řízením s velkým počtem účastníků ve smyslu § 144 správního řádu, kterým tak bylo možné doručovat veřejnou vyhláškou (vyjma účastníků

dle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu, mezi které však žalobce nepatří). Na tom ničeho nemění ani to, zda byl žalobce v průběhu správního řízení zastoupen či nikoli. Rovněž se soud neztotožnil s tím, že by správní orgány považovaly za účastníka řízení pouze stavebníka. K porušení procesních práv žalobce dle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu soud vysvětlil, že v rozkladovém řízení nebyly shromážděny ani použity žádné další podklady oproti prvostupňovému řízení, proto nebylo nutné vyzývat k dalšímu vyjádření. Na dotaz ohledně členů rozkladové komise bylo žalobci odpovězeno, přičemž vůči jednotlivým členům žalobce následně ničeho nenamítal. Ohledně stavby okružní křižovatky přeložky I/33 a I/37 (SO 112) soud uvedl, že tato stavba není uvedena ani v žádosti stavebníka, ani v oznámení o zahájení řízení, a ani v příslušném stavebním povolení. Žalovaný je specializovaným stavebním úřadem pro stavby dálnic, není tudíž povolán k rozhodování o stavbě týkající se silnic 1. třídy. Ze stavebnětechnického hlediska je sice dle soudu logické, že projektová dokumentace obsahuje i navazující stavby, nikoli jen samotné těleso dálnice, to však nelze zaměňovat s obsahem a rozsahem konkrétního stavebního řízení. Podle soudu nikdo nepopírá, že pozemek 1 je určen k vybudování stavby související a navazující na dálnici. Žalobce jako vlastník pozemku 1 určeného ke stavbě přeložky silnic 1 třídy, však nebyl účastníkem řízení o povolení ke stavbě dálnice, nebyl tak účastníkem ve smyslu ustanovení § 109 písm. c) stavebního zákona, protože stavba SO 112 nebyla předmětem tohoto stavebního řízení. Za takové situace jsou žalobcem popisované obtíže s osobou zúčastněnou na řízení týkající se jiných řízení irelevantní. Ve vztahu k pozemku 2 soud opětovně poukázal na to, že o stavbě na tomto pozemku nebylo nakonec v předmětném řízení rozhodováno. Odkaz žalobce na ustanovení § 190 odst. 2 stavebního zákona v tomto směru není na místě, neboť citované ustanovení představuje přechodné ustanovení ve vztahu k předchozí úpravě stavebního řízení. Pokud jde o souvislost stavebních objektů SO 352 a SO 136.1 se stavbou okružní křižovatky silnic I/33 a I/37, k tomu soud uvedl, že je zřejmá z nahlédnutí do projektové dokumentace (koordinační situace): nyní povolovaná stavba dálnice se nachází v severní části, kdežto silnice I/33 a I/37, jejichž přeložka je plánována v souvislosti se stavbou dálnice, se nacházejí o poznání jižněji, kde také leží žalobcovy pozemky 1 a 2. Soud nesdílel žalobcovu spekulaci o tom, že jeho pozemek 2 bude užíván nějakým pouhým napojením na stávající odvodňovací systém, naopak měl společně se správními orgány za to, že využití žalobcova pozemku 2 nad rámec dosavadního využití bude řešeno v rámci rozhodování o povolení příslušné stavby, tj. stavby přeložky silnic 1. třídy. Odůvodnění napadeného rozhodnutí se zabývalo i žalobcovou námitkou odpadních vod, na což žalobce jakkoli nezareagoval. Soud přitom zopakoval, že ani objekty SO 352 a SO 136.1 nespadají pod rozhodovací pravomoc žalovaného. Soud nepřisvědčil ani argumentaci žalobce, že napadené rozhodnutí je předčasné z důvodu nevyřešení soukromoprávních otázek, neboť v napadeném rozhodnutí nebylo o pozemcích žalobce rozhodováno.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku **kasační stížnost** ze dne 31. 8. 2018, v níž namítal, že ji podává z důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Na úvod konstatoval, že nikdy nesouhlasil s tím, aby soud rozhodoval bez jednání. Souhlasil totiž pouze s tím, aby soud napadené rozhodnutí zrušil z procesních

důvodů, což se však nestalo. K řádnému věcnému projednání věci přitom bylo nutné provést jím navržené dokazování, když tvrdil, že stavbou, jejíž povolení je obsahem napadeného stavebního povolení, je dotčen na svých veřejných majetkových právech, zvláště když popřel, že by bylo vedeno jiné stavební řízení před jiným stavebním úřadem. Žalovaným zmíněné řízení před Královéhradeckým krajem sp. zn. 22490 se opět netýká předmětných staveb. Stěžovatel rovněž poukazoval na vyjádření samotného stavebníka v rámci vyvlastňovacího řízení, že předmětná okružní křižovatka, která má být vybudována na pozemku č. 1, je nedílnou součástí stavby dálnice a že bez jejího vybudování nelze stavbu dálnice užívat. Bylo rovněž na místě provést ohledání obou pozemků, na jehož základě by bylo zjištěno, že pozemek 2 je protiprávně užíván neoprávněně zřízenou stavbou odvodňovacího zařízení, které bude podle názoru stěžovatele součástí dálnice. Za dané situace tedy soud podle stěžovatele nemohl posoudit skutkový stav věci.

[7] Soud se rovněž nezabýval námitkou občanskoprávní povahy, že v důsledku nevybudování stavby SO 352 (dešťová usazovací nádrž), ohledně níž bylo stavební řízení pro zpětvzetí žádosti zastaveno, dojde v souvislosti s povolenou stavbou dálnice k imisím na pozemky žalobce. Soud se měl rovněž více zabývat obsahem vyvlastňovacího řízení. Žalobce rovněž hodlal při jednání učinit další důkazní návrhy, což mu bylo v důsledku nezákonného postupu soudu odepřeno. K věci samé uvedl, že se soud odmítl zabývat jeho odkazem na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu vztahující se k závaznosti schválené projektové dokumentace, jež stavebníka opravňuje stavět i na nevyvlastněných pozemcích. Soud rovněž nevysvětlil svůj závěr ohledně opožděnosti dílčí argumentace stěžovatele. Setrval rovněž na názoru, že nemohlo dojít k rozdělení stavby dálnice na její samotné těleso a doprovodné stavby, zvláště když podle zákonné definice součástí dálnice jsou i místa napojení pro vjezd a výjezd, včetně příkopů a ostatních odvodňovacích zařízení. Nejen stavba okružní křižovatky, ale i stavba odvodňovacího zařízení tak jsou součástmi nově budované dálnice, tudíž nemohou být rozděleny ani pro účely stavebního řízení. K nezákonnému rozkouskování výstavby docházelo i v minulosti, což však bylo předmětem kritiky, a to i ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu. O jednotlivých částech dálnice přitom nemohou rozhodovat různé stavební úřady. Stěžovatel rovněž setrval na své argumentaci, že byla porušena jeho procesní práva tím, že správní orgán mu nesprávně doručoval veřejnou vyhláškou, nikoli prostřednictvím jeho zástupce. Zmatek do celého procesu vznesl i správní orgán prvního stupně, který jej označoval jako podatele, nikoli jako účastníka řízení. V rozkladovém řízení z povahy věci muselo dojít ke zmenšení počtu jeho účastníků, a to s ohledem na probíhající odkup dotčených pozemků. I kdyby bylo možné doručovat veřejnou vyhláškou, došlo k porušení ustanovení § 112 stavebního zákona, jelikož veřejné vyhláška v takovém případě nesmí obsahovat údaje umožňující identifikaci účastníka řízení jménem, příjmením, datem narození a bydlištěm. Bylo tak porušeno jeho soukromí. Ve vztahu k jeho požadavku na sdělení členů rozkladové komise poukázal na to, že soud přehlédl, že příslušné sdělení žalovaného mu bylo doručeno až po vydání napadeného rozhodnutí, tudíž se k nim nemohl vyjádřit. Ostatně právo na nahlížení do spisu mu bylo odepřeno i ze strany soudu.

[8] V podání ze dne 17. 9. 2018 stěžovatel odkazoval na další dopisy, které obdržel v mezidobí od žalovaného a které podle jeho názoru dokládají nezákonnost postupu správních orgánů a stavebníka v dané věci.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil v přípisu ze dne 16. 10. 2018, v němž uvedl, že se nemůže vyjádřit k tomu, zda stěžovatel souhlasil s rozhodnutím bez jednání či nikoli; žalovaný však takový souhlas učinil. Ohledně dotčení stěžovatelových práv vysvětlil, že na základě napadeného rozhodnutí stavebník v žádném případě nebude moci provést jakoukoli stavbu na pozemcích stěžovatele. Z povahy věci je sice zřejmé, že bude muset dojít k přeložce silnice I/33, avšak tuto skutečnost nemohl žalovaný v předmětném správním řízení řešit. Žalovaný tvrdil, že je běžnou praxí, že dílčí stavby (přeložky stávajících komunikací) jsou povolovány samostatně příslušnými orgány, byť se vždy musí zajistit koordinace všech staveb. Podmínka vzájemné koordinace všech staveb byla stavebníkovi uložena i ve výrokové části stavebního povolení. Původní zařazení dvou stavebních objektů do předmětného řízení bylo způsobeno administrativním pochybením zástupce stavebníka. Ostatně žalovaný musel následně respektovat to, že žádost vzal stavebník v této části zpět. Výstavba těchto objektů tedy nebyla řešena v předmětném stavebním řízení. Pokud tedy stěžovatel tvrdí, že dochází k faktickým zásahům do jeho vlastnického práva, nejsou tyto zásahy prováděny na základě napadeného rozhodnutí. Důkazní návrhy stěžovatele poukazující na jiná řízení se míjí s předmětem projednávané věci. Vyslovil názor, že se stěžovatel opakovaně mýlí, pokud považuje stavbu okružní křižovatky a navazujících objektů za stavbu, o níž může rozhodovat žalovaný jako speciální stavební úřad. Jedná se totiž stále o silnici I. třídy, která není dálnicí. Odvodnění pro předmětnou stavbu je v dotčeném úseku zaústěno do již pravomocně povoleného odvodnění MÚK Jaroměř – Sever. Předpoklad maximální funkčnosti celého systému pak nastane s realizací odvodnění přeložky silnice I/33; tento povolovací proces je však samostatným správním řízení. Projektovaný úsek stavby má podle žalovaného veškeré náležitosti stanovené zákonem pro určení, že se jedná o dálnici, tudíž není nutné do rozsahu pojmu dálnice zahrnout i další stavby. Pokud se stěžovatel dovolává funkčnosti stavby, tak žalovaný vysvětlil, že plné funkčnosti bude dosaženo až po vybudování dalších částí různých dálnic, a to i mimo území České republiky; je přitom nemyslitelné, aby o všech těchto komunikacích bylo vedeno jedno řízení. Žalovaný přitom vyslovil přesvědčení, že pokud by dálnice D11 nebyla povolována po částech, pravděpodobně by k dnešnímu dni nebyla dokončena žádná část dálnice D11. Ohledně porušení procesních práv stěžovatele žalovaný setrval na stanovisku, že předmětné řízení bylo řízení s velkým počtem účastníků, tudíž bylo možné doručovat písemnosti veřejnou vyhláškou (vyjma účastníků dle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu, což není případ stěžovatele). Stěžovatel ani nemohl být zkrácen na svých právech, neboť o řízení zjevně věděl a uplatňoval v něm svá práva. Stěžovatel byl vždy rovněž považován za účastníka řízení – v opačném případě by bylo vydáno rozhodnutí o tom, že není účastníkem řízení, což se nestalo. Ohledně porušení práv stěžovatele tím, že veřejná vyhláška není anonymizována, žalovaný konstatoval, že zákon takovou povinnost neukládá. K námitkám stran složení rozkladové komise žalovaný nejdříve odvětil, že ta představuje pouze poradní, nikoli rozhodovací orgán. Konkrétní námitky vůči těmto osobám však žalobce mohl uvést

alespoň v žalobě. Pokud se stěžovatel dovolává dalších důkazních návrhů listin ze září 2018, tak žalovaný vysvětlil, že se jednají jiné problematiky.

[10] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti vyjádřila v podání ze dne 24. 10. 2018, v němž zdůraznila, že napadené rozhodnutí nepovolilo stavbu těch objektů, které podle stěžovatele zasáhnou do jeho vlastnických práv. Ve vztahu k těmto objektům nakonec nebyla ani podána žádost o stavební povolení, takže o nich žalovaný nemohl ani rozhodovat. Souhlasil rovněž se žalovaným, že je možné vést několik samostatných správních řízení na stavby, které mají návaznost na výstavbu dálnice. Co se týče údajného vadného doručování, tak vyslovil názor, že i kdyby tomu tak bylo, nemůže tato skutečnost odůvodnit zrušení napadeného rozhodnutí, neboť fakticky stěžovatel mohl využít svých procesních práv.

[11] V replice ze dne 29. 10. 2018 stěžovatel namítal, že žalovaný přehlíží, že hlavním problémem je nečinnost stavebníka (osoby zúčastněné na řízení), která odmítá předmětné pozemky vykoupit. Z judikatury podle stěžovatele vyplývá, že stavební úřad musí stavbu posoudit jako jeden funkční celek. Pozastavoval se rovněž nad tím, že žalovaný ignoruje příslušné závěry Nejvyššího kontrolního úřadu a zjevně nehospodárně nakládá s veřejnými prostředky.

[12] Osoba zúčastněná na řízení v podání ze dne 31. 10. 2018 uvedla, že v řízení před krajským soudem nebylo zapotřebí provádět dokazování a že stěžovatel nikdy nepožadoval provedení ústního jednání, tudíž jej nebylo nutné nařizovat. Nesouhlasil s tím, že stavba okružní křižovatky je nedílnou součástí stavby dálnice, stejně tak jako odvodňovací zařízení, neboť vše je spojeno se silnicí I. třídy – I/33, tudíž o tom musí rozhodnout příslušný krajský úřad, nikoli žalovaný v projednávané věci. Soud tedy napadený rozsudek správně založil na úvaze, že žalovaný nemůže vést řízení o okružní křižovatce. Otázky vyvlastňování nemohly být v předmětné věci zohledněny, neboť správní řízení se týkalo jiných pozemků a jiné problematiky. Soud se příslušnou argumentací stěžovatele zabýval a vysvětlil, proč jím citované judikáty nedopadají na daný případ. Předmětné řízení bylo řízení s velkým počtem účastníků, jak ostatně vyplývá z katastru nemovitostí, podle kterého stále existuje více než 30 různých vlastníků dotčených pozemků. Nadto předmětné řízení navazovalo na řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, tudíž ex lege je považováno za řízení s velkým počtem účastníků. Neměla v neposlední řadě za to, že by mohla být námitka stran údajné podjatosti rozkladové komise shledána Nejvyšším správním soudem jako důvodná, neboť stěžovatel je v tomto směru naprosto nekonkrétní. Ohledně nahlížení do soudního spisu osoba zúčastněná na řízení odvětila, že stěžovatel svůj návrh učinil v době, kdy krajskému soudu končila lhůta pro rozhodnutí v dané věci, přičemž krajský soud uvedl vždy korektní důvody, proč návrhu stěžovatele nemůže vyhovět. K doplnění ze dne 17. 9. 2018 uvedl, že se míjí s předmětem věci.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínky obsažené

v ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek takovými vadami nad rámec stěžovatelem uplatněné argumentace netrpí a že kasační stížnost **je důvodná.**

[15] Naplnění kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. stěžovatel v první řadě dovozuje z toho, že krajský soud rozhodl bez nařízení jednání. Z obsahu předloženého soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel ve své žalobě ze dne 17. 4. 2018 navrhoval, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, stejně jako prvostupňové rozhodnutí, a to pro vady řízení bez jednání. Z takto formulovaného návrhu petitu nelze dovodit, že stěžovatel bez dalšího souhlasil s rozhodováním bez jednání ve smyslu ustanovení § 51 s. ř. s. Z předloženého soudního spisu přitom nevyplývá, že by stěžovatel sám dal souhlas k rozhodování bez jednání, a stejně tak z něj nevyplývá, že by krajský soud zaslal stěžovateli výzvu ke sdělení jeho souhlasu k rozhodování bez jednání ve smyslu ustanovení § 51 s. ř. s. Této problematice se dlouhodobě a také ustáleně věnuje i judikatura. K otázce souhlasů s rozhodováním bez jednání se Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi vyjadřoval, např. v rozsudku ze dne 16. 7. 2014, č. j. 1 As 85/2014 – 55, popsal, že *„Žalobce v tomto směru namítal, že krajský soud ve věci rozhodl bez jednání, ač mu k tomu žalobce nedal souhlas. Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. může soud rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen. Souhlas účastníků řízení tedy může být učiněn buď výslovně anebo konkludentně, pokud účastník nevyjádří v zákonem stanovené lhůtě svůj nesouhlas s takovým projednáním věci. Ústnost a veřejnost soudního jednání patří mezi ústavně garantované principy soudního jednání (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 96 odst. 2 Ústavy České republiky), pravidlem při soudním rozhodování (zejména v prvním stupni) je proto nařízení ústního jednání. Možnost soudu rozhodnout o věci bez nařízení jednání tyto zásady prolamuje, a proto je třeba podmínky pro její využití vykládat restriktivně (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 1994, sp. zn. IV. ÚS 51/94, publikovaný pod č. 30 sv. 1 Sb. ÚS, nález ze dne 24. 9. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 18/96, publikovaný pod č. 269/1996 Sb.). Krajský soud v daném případě rozhodl o věci bez nařízení jednání, což odůvodnil odkazem na citované ustanovení s. ř. s. Ze soudního spisu plyne, že žalobce v podání doručeném soudu dne 20. 7. 2012 k výzvě krajského soudu uvedl, že souhlasí s rozhodnutím ve věci samé bez jednání. V dalším podání doručeném soudu dne 14. 6. 2013 však v závěru uvedl, že s rozhodnutím bez jednání souhlasí jen za předpokladu, že soud jeho návrhu v plném rozsahu vyhoví. Žalobce tak nově podmínil svůj souhlas s rozhodnutím věci bez jednání tím, že bude rozhodnuto v jeho prospěch. Žalobce tedy bezpodmínečný souhlas s rozhodnutím bez jednání neudělil, a to ani výslovně ani konkludentně. Z formulace jeho vyjádření je zřejmé, že pokud by soud žalobě nevyhověl, souhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání by nebyl žalobcem dán. Jestliže má účastník řízení ústavně zaručené právo na to, aby jeho věc byla projednána veřejně a v jeho přítomnosti, a svoji vůli nevyužít tohoto práva projeví*

podmíněně, soud je povinen jeho vůli respektovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu 22. 4. 2011, č. j. 5 As 12/2010 – 291, www.nssoud.cz, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č. j. 2 Aps 4/2008 - 138, publikovaný pod č. 1718/2008 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2008, č. j. 2 Afs 53/2008 - 48, www.nssoud.cz). V posuzovaném případě tedy krajský soud pochybil, neboť rozhodl o věci bez nařízení jednání, aniž by s tímto postupem žalobce vyslovil podle § 51 odst. 1 s. ř. s. svůj souhlas. Řízení před krajským soudem je tak stiženo vadou, která mohla mít podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé. Nejvyšší správní soud proto shledal předmětnou kasační námitku důvodnou."

[16] Nejvyšší správní soud má za to, že výše uvedené plně dopadá i na projednávanou situaci, neboť stěžovatel zmiňoval svůj souhlas s rozhodováním bez jednání ve spojení s pravidlem § 76 odst. 1 s. ř. s., podle kterého soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání vždy, a to i kdyby účastníci řízení navrhovali jednání. Nejvyšší správní soud rovněž nemůže odhlédnout od toho, že krajský soud stěžovatele jakkoli blíže neinformoval o tom, že jeho petit (zřejmě) považoval za řádný souhlas s rozhodováním bez jednání bez dalšího, tudíž procesní postup krajského soudu musel být pro stěžovatele s ohledem na rozsáhlost jím podané žaloby a navrhovaných důkazních prostředků za překvapivý. S ohledem na tyto skutečnosti musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že krajský soud pochybil, pokud rozhodoval ve věci bez jednání, aniž by s tímto postupem žalobce vyslovil souhlas dle ustanovení § 51 s. ř. s. Řízení před krajským soudem je tak stiženo vadou, která mohla mít podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé. S ohledem na tento závěr musel Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[17] Nejvyšší správní soud se za této situace musel dále zabývat tím, zda je oprávněn odpovědět i na další námitky žalobce uplatněné v kasační stížnosti. Při řešení této otázky aplikoval Nejvyšší správní soud usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74. V tomto usnesení rozšířený senát vyslovil, že „*krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud podotýká, že zabývat se těmito oddělitelnými otázkami je nutno jen tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít bude). Pokud se však s ohledem na dosavadní výsledky řízení, povahu věci či z jiných důvodů stávají v důsledku zrušovacího rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost některé skutkové a právní otázky (a k nim směřující žalobní či stížní námitky) bezpředmětnými, není nutno se jimi zabývat; postačí toliko zdůvodnit, proč je má soud v daném řízení nadále za bezpředmětné*".

[18] Jelikož v projednávané věci nebylo nařízeno ústní jednání, ač se konat mělo, a jelikož nelze předjímat, jaký bude výsledek ústního jednání s ohledem na stěžovatelem navrhované důkazní prostředky a jak ovlivní posouzení jednotlivých žalobních bodů

krajským soudem, byly by jakékoliv závěry Nejvyššího správního soudu učiněné ve vztahu ke kasačním námitkám týkající se věci samé předčasné. Zdejší soud tedy neshledává oddělitelnou část napadeného rozsudku, kterou by se mohl meritorně zabývat. Teprve poté, kdy krajský soud provede jednání a přezkoumatelným způsobem odůvodní své rozhodnutí ve vztahu ke všem žalobním námitkám, bude moci Nejvyšší správní soud přikročit k přezkumu věci samé.

[19] Nejvyšší správní soud se za takové situace mohl zabývat pouze zbývajícími výtkami stěžovatele dovolávajícími se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku (vyjma otázky neprovedených důkazních prostředků, neboť ta je imanentně spojena s otázkou provedení jednání).

[20] Pokud stěžovatel v rámci své obsáhlé kasační stížnosti různě poukazuje na to, že se krajský soud nevypořádal s jeho dílčí argumentací, tak k tomu Nejvyšší správní soud musí uvést, že žádné takové pochybení nezjistil – krajský soud žalobní námitky posoudil a vypořádal se s nimi – ve vztahu k námitce stěžovatele stran judikatury Nejvyššího správního soudu je nutné odkázat na odstavec 14, v němž krajský soud vysvětlil, že se v projednávané věci jedná o jinou situaci. Lze se rovněž ztotožnit se závěrem krajského soudu, že stěžovatel tuto argumentaci uvedl opožděně (srov. ustanovení § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), neboť jejím prostřednictvím zjevně uváděl jiné (nové) důvody ohledně významu projektové dokumentace, než ty, které uvedl ve své žalobě. I kdyby však tato argumentace byla podřaditelná pod tu argumentaci, kterou stěžovatel včas uplatnil, resp. by představovala její rozhojnění, tudíž by nebyla opožděná a závěr krajského soudu by tak nemohl obstát, i tak se krajský soud k této otázce, byť stručně vyjádřil. Za takové situace Nejvyšší správní soud nemá za to, že by napadený rozsudek byl v tomto směru nepřezkoumatelný.

[21] Krajský soud se žalobními důvody stěžovatele zabýval, což Nejvyššímu správnímu soudu mj. vyplývá i z toho, že proti jeho závěrům stěžovatel věcně brojí. Fakt, že krajský nevyhověl stěžovatelově argumentaci, neznamená, že by napadený rozsudek byl nepřezkoumatelný. Nejvyšší správní soud přitom zdůrazňuje, že není povinností krajského soudu reagovat na každou dílčí námitku, ale že musí reagovat na základní klíčovou argumentaci (srov. odstavec 51 nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 8. 2018, sp. zn. II. ÚS 644/18), kterou v projednávané věci bylo to, zda napadené rozhodnutí obsahující stavební povolení na stavbu části dálnice D11 obstojí s ohledem na to, že nebylo vydáno stavební povolení na další stavby, které jsou dle názoru stěžovatele nedílně spojeny s vlastní stavbou dálnice, přičemž na tuto argumentaci krajský soud dostatečně reagoval. Posouzení, zda závěry krajského soudu jsou zákonné a správné, však představuje naplnění kasačních důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[22] Pokud se stěžovatel v neposlední řadě dovolává toho, že byla porušena jeho procesní práva tím, že mu krajský soud bránil v nahlížení do soudního spisu, je nutné poukázat na časové souvislosti žádosti stěžovatele o nahlížení. Na předmětnou věc totiž dopadá zákon o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, který stanoví poměrně striktní lhůty pro rozhodnutí soudu o příslušné žalobě (konkrétně 90

dnů), přičemž tato lhůta v projednávané věci uplynula dne 16. 7. 2018 (krajský soud přitom rozhodl až dne 19. 7. 2018), tudíž stěžovatel musel předpokládat, že rozhodnutí bude vydáno v období kolem 16. 7. 2018, přičemž je z povahy věci zřejmé, že v takovém případě soud (resp. rozhodující senát) pro své rozhodování potřebuje mít neomezený a nerušený přístup k soudnímu a správnímu spisu. Proto Nejvyšší správní soud akceptuje, pokud krajský soud v tomto období kolem 16. 7. 2018 (tj. až do 19. 7. 2018, kdy byl vyhlášen napadený rozsudek) neumožnil stěžovateli nahlížet do soudního spisu. V tomto směru je nutné připomenout, že i v řízení podle s. ř. s. platí zásada spolupráce mezi účastníky řízení a soudem, jejíž aplikace na daný případ znamená, že účastník řízení nemůže počítat s tím, že mu bude vždy, za všech okolností a ve všem vyhověno (zde v podobě umožnění nahlížení do spisu), ale že musí respektovat soud (a tudíž s ním i spolupracovat), případně i další účastníky řízení. Pokud stěžovatel skutečně chtěl nahlížet do soudního spisu (případně i do správního spisu), mohl a měl tak učinit v jiném termínu, než ve kterém mohl a měl více než důvodně předpokládat intenzivní práci soudu se spisem. Ostatně je nutné poukázat na to, že krajský soud úplně neznemožnil stěžovateli nahlížet do spisu, pouze mu určil jiný termín, než který si on stanovil, tudíž nahlížet do spisu zjevně mohl, ale musel by v tomto směru respektovat pokyny krajského soudu, které Nejvyšší správní soud v žádném případě nepovažuje za nedůvodné, excesivní či stěžovatele šikanující.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku. O případné náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. listopadu 2018

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu